

The Legislative Inadequacy in Iraqi Legislators' Regulation to Ending Disciplinary Punishment of Abrogation (Comparative Study)

Sadiq Mohammed Ali Qassim Kareem Abbas

Public Law / Administrative Law / College of Law / Babylon University
dr.sadiqalhusainy@yahoo.com

Submission date: 24 /3/2019 Acceptance date: 3/4/2019 Publication date: 12/5 /2019

Abstract

It is common Knowledge, that the administration cannot working without the human will, that express on it, since then the legislations have given great attention to public official, and his legal situation. the most important concern of public official in this regard, is providing the functional guarantees, including these related with disciplinary punishments, weather from impose its or finding the methods to eliminate its effects. The Iraqi legislator characterized with providing means that enable the public official to eliminating the disciplinary punishments and remove its impacts, not only by judicial means, but through the mandatory petition, as the Iraqi legislator adopted the system of "thanks and appreciation", to remove the impacts of some of disciplinary punishments, and mitigate the others.

In addition to abrogation the disciplinary punishment after a certain period of time or what was called the revocation, while other legal systems named it erased. It should be noted that while we support the Iraq legislators' view, put this view had been flawed, so this lead as to devote this thesis to deals with this shortcoming by organizing the mean of abrogation the disciplinary punishment after certain period of time.

Key Word: Abrogation of punishment, canceled of regulatory punishment , condition of Abrogation, competent authority, the effects of abrogation.

القصور التشريعي في تنظيم المشرع العراقي لانتهاء العقوبة الانضباطية بالانقضاء دراسة مقارنة

صادق محمد علي قاسم كريم عباس

كلية القانون - جامعة بابل - فرع القانون العام - تخصص قانون اداري

الخلاصة

من المعروف ان الادارة لا تستطيع ان تعمل من دون الارادة الادمية المعبرة عنها، منذ ذلك فقد أولت التشريعات اهتمامها البالغ بالموظف العام وأوضاعه القانونية. ولعل أهم ما يشغل بال الموظف العام في هذا الشأن هو توفير الضمانات الوظيفية، ومن بينها الضمانات المرتبطة بالعقوبات الانضباطية سواء من حيث فرضها أم من حيث إيجاد الوسائل الكفيلة بالتخلص من اثارها، وقد تميز المشرع العراقي بهذا الشأن بأن وفر جملة من الوسائل التي يستطيع عبرها الموظف التخلص من العقوبات الانضباطية وتلافي اثارها، فالى جانب الوسيلة القضائية والتظلم الوجوبي تبنى المشرع العراقي نظام الشكر والتقدير الذي يزيل اثار بعض العقوبات الانضباطية ويخفف من بعضها الاخر.

فضلاً عن الغاء العقوبة الانضباطية بعد مضي مدة معينة أو ما كان يطلق عليه بالإبطال، والذي تسمية بعض النظم القانونية الأخرى بالمحو. ويلاحظ إذا كنا قد اثبتنا على موقف المشرع العراقي بتقريره هذه الوسائل إلا أن موقفه حيالها قد انتابه القصور؛ الأمر الذي دعانا إلى أن نخصص بحثنا هذا لتناول ملامح هذا القصور عبر تنظيمه لوسيلة الإلغاء الإداري للعقوبة الانضباطية بعد مضي مدة معينة.

الكلمات الدالة: الغاء العقوبة الانضباطية، محو العقوبة الانضباطية، شروط الإلغاء، السلطة المختصة، آثار الإلغاء.

١ - المقدمة

١-١ التعريف بموضوع البحث

يعد الموظف العام العنصر البشري الذي يسير المرفق العام؛ فالإدارة بوصفها شخصية معنوية لا تستطيع أن تعمل من دون الإرادة الأدمية المعبرة عنها، لذا فقد أولت التشريعات اهتمامها البالغ بالموظف العام وأوضاعه القانونية. ولعل أهم ما يشغل بال الموظف العام في هذا الشأن هو توفير الضمانات الوظيفية، ومن بينها الضمانات المرتبطة بالعقوبات الانضباطية سواء من حيث فرضها أم من حيث إيجاد الوسائل الكفيلة بالتخلص من آثارها، وقد تميز المشرع العراقي بهذا الشأن بأن وفر جملة من الوسائل التي يستطيع عبرها الموظف التخلص من العقوبات الانضباطية وتلافي آثارها، فإلى جانب الوسيلة القضائية والتظلم الوجوبي تبنى المشرع العراقي نظام الشكر والتقدير الذي يزيل آثار بعض العقوبات الانضباطية ويخفف من بعضها الآخر.

فضلاً عن الغاء العقوبة الانضباطية بعد مضي مدة معينة أو ما كان يطلق عليه بالإبطال، وتسمية بعض النظم القانونية بالمحو. ويلاحظ إذا كنا قد اثبتنا على موقف المشرع العراقي بتقريره هذه الوسائل إلا أن موقفه حيالها قد انتابه القصور؛ الأمر الذي دعانا إلى أن نخصص بحثنا هذا لتناول ملامح هذا القصور عبر تنظيمه لوسيلة الإلغاء الإداري للعقوبة الانضباطية بعد مضي مدة معينة.

٢-١ - أهمية البحث

١. الأهمية النظرية: إن الوصول إلى تنظيم قانوني أمثل لإلغاء العقوبة الانضباطية بعد مضي مدة معينة من شأنه أن يعزز من فاعلية هذه الوسيلة واستفادة الموظف منها؛ بما يحقق غايات المشرع في التوفيق بين مصلحة الموظف ومقتضيات النظام الانضباطي.

٢. الأهمية العملية: إن الموظف العام في العراق يهتم بالوسائل غير القضائية أكثر من اهتمامه بالوسائل القضائية، نظراً لما يرافق الأخيرة من تعقيد وطول في الإجراءات بسبب محدودية جهات القضاء الإداري في العراق رغم التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي، وهذا ما يشهد به الواقع العملي .

٣-١ - مشكلة البحث

اعترى التنظيم القانوني لسلطة الإدارة في إبطال العقوبات الانضباطية جملة من الإشكاليات، ومن هنا جاء يسعى البحث لتقديم إجابة عن أسئلة متعددة تتمثل بما يأتي:

١. هل كان المشرع العراقي موفقاً بآبدال مصطلح الإبطال بمصطلح الإلغاء؟
٢. ما مدى نجاح المشرع العراقي في تحديده السلطة المختصة بالإلغاء عندما قصرها على الوزير؟
٣. ما مدى نجاح المشرع العراقي في رسم شروط الإلغاء؟

٤. ما مدى دقة المشرع العراقي في تحديد اثار الالغاء الاداري؟

١-٤- نطاق الدراسة.

تنصب الدراسة على انتهاء العقوبة الانضباطية بالالغاء الاداري ولا يقصد بهذا الالغاء ذلك الطريق التقليدي لنهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء بقيام الادارة بالغاء قرارها سواء بتظلم أم من غير تظلم وإنما الغاء العقوبة الانضباطية نتيجة لمرور مدة معينة وتحقق بعض الشروط وفقاً لما يقرره النظام القانوني.

١-٥- منهجية البحث: للوصول الى اهداف الدراسة عبر الاجابة عن التساؤلات المتقدم ذكرها سيعتمد البحث المناهج الاتية:

١-المنهج التحليلي: وذلك عبر تحليل النصوص القانونية في الدول محل المقارنة وموازنتها لغرض استخلاص المواقف الايجابية وصياغتها مقترحات في النصوص القانونية العراقية ذات الصلة بموضوع البحث. كما سيعتمد هذا المنهج على ما يتيسر من آراء الفقه واحكام القضاء.

٢-المنهج المقارن: سيعتمد البحث منهج الدراسة المقارنة مع كل من مصر وفرنسا نظرا لاملاكهما تجربة ذات عمق ونضج في ميدان البحث.

٣-المنهج التاريخي: سيعتمد البحث على تتبع التشريعات المتعاقبة في العراق والدول محل المقارنة التي نظمت موضوع البحث، لتمثل رفدا مهما في تبني الاتجاهات المحمودة فيها وتبنيها في النصوص القانونية النافذة ذات الصلة بموضوع البحث.

١-٦- خطة الدراسة: لغرض تلبية متطلبات البحث وأهميته ستتتظم الدراسة وفق الخطة الاتية:

المطلب الأول مفهوم الغاء العقوبة الانضباطية وشروطه.

الفرع الاول: مفهوم الغاء العقوبة الانضباطية.

الفرع الثاني: شروط الغاء العقوبة الانضباطية.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالغاء العقوبة الانضباطية وآثاره.

الفرع الأول: السلطة المختصة بالغاء العقوبة الانضباطية.

الفرع الثاني: اثار الغاء العقوبة الانضباطية.

٢- المطلب الاول: مفهوم الغاء العقوبة الانضباطية وشروطه

الى جانب الشكر والتقدير والتظلم حرصت النظم القانونية على تكريس وسائل اخرى لإنهاء اثار العقوبات الانضباطية عن غير طريق القضاء تتمثل؛ بالغاء العقوبة الانضباطية على وفق التشريع العراقي والمحو في تشريعات اخرى، وقد تفاوتت التشريعات في مدى تأثير هذه الوسيلة في انتهاء العقوبات الانضباطية.

ولمعرفة مفهوم الإلغاء الإداري للعقوبة الانضباطية المقصود بالبحث أو ما يطلق عليه بالحو وشروطه، سنقسم المطلب الى الاتي:

٢-١- الفرع الاول: مفهوم الغاء العقوبة الانضباطية

ذكرنا ان التشريعات اختلفت في التسمية التي تطلقها على هذه الوسيلة فالمشروع العراقي أطلق عليها مصطلح (الالغاء) [*] بعد ان كان يعتمد مصطلح (الابطال) [***]، فيما تبني المشرعان الفرنسي والمصري مصطلح المحو [***].

ويعني الالغاء الاداري (الابطال) ايقاف آثار القرار الاداري للمستقبل مع بقاء آثاره التي انتجها قبل الغائه قائمة [١]، اذ عرف الدكتور سليمان الطماوي المحو بالقول (يقصد بمحو العقوبات التأديبية ازالة آثارها بعد مرور مدة معينة اذا حسنت اخلاق الموظف خلالها، ولم يرتكب ما يعرضه للعقاب) [٢]، [٣]، وهذا التعريف يتسق تماماً مع الالغاء والابطال الذي يأخذ به القانون العراقي، وفي فرنسا عرفه الفقيه (مارتي) معبراً (المحو أو رد الاعتبار التأديبي أو اعادة النظر في الجزاءات السابق توقيعها على الموظف او التخلص من الآثار المستقبلية للجزاءات التأديبية جميعها تسميات مختلفة لمضمون واحد هو القيام بازالة حالات عدم الاهلية والحقوق التي اسقطت وتم تجريدها الموظف منها بسبب الجزاء الموقع عليه والذي تم تنفيذه بالفعل، وبالجمله ازالة الآثار التي كان من الممكن ان تترتب مستقبلاً على الجزاء وذلك اعتباراً من تاريخ صدور قرار المحو المتعلق بها) [٤]، فالمحو والابطال والالغاء الاداري للعقوبات الانضباطية كلها تعني ازالة آثار العقوبة بالنسبة للمستقبل مع الاقرار بوجود الفارق بينها.

وقد أخذ المشرع العراقي بالالغاء الاداري في قوانينه الانضباطية الثلاثة (١٩٢٩، ١٩٣٦، ١٩٩١)، فقد نص قانون الانضباط رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى في المادة (٩) منه على (لوزير بناء على توصية من رئيس الدائرة ان يأمر بإبطال معاملة انذار أو غرامة أو توبيخ في سجل موظف ممن خدموا على الاقل ثلاث سنوات بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا اثناء ذلك بأية عقوبة انضباطية اخرى وقاموا بأعمالهم بصورة ارضت رئيس الدائرة تمام الرضى على أن يمنح هذا الامتياز مرة واحدة في مدة خدمة الموظف [****] ، أما القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى، الذي حصر الابطال في العقوبات الانضباطية التي تفرضها جهات مختصة من غير لجان الانضباط او مجلس الانضباط العام [*****]، [٥]، ففي المادة (١٤) منه نص على: (لوزير ان يبطل اي عقوبة انضباطية فرضت من قبل غير اللجان او المجلس العام على موظف ممن خدموا على الاقل سنة واحدة بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا اثناء ذلك بأية عقوبة أخرى وقاموا بأعمالهم بصورة مرضية) [****]، كذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١٣) منه التي نصت على

[*] ينظر: قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

[**] ينظر: قانونا الانضباط الملغيان رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ وقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦.

[***] ينظر: قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦؛ والقانون الفرنسي رقم (٩٦١) الصادر بتاريخ ١٠/٢٥/١٩٨٤.

[****] ينظر: المادة (٩) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى في ٢٧/٥/١٩٢٩.

[*****] وهو ما اكده مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بقوله: (... اما بصدد ما جاء في المادة ١٤ من قانون الانضباط العام حول حق الوزير المختص في ابطال العقوبة الانضباطية في حالة قضاء الموظف المعاقب مدة سنة على الاقل في خدمة مرضية فان ذلك ينصرف حصراً الى العقوبة الانضباطية التي تفرضها جهات مختصة من غير لجان الانضباط او مجلس الانضباط العام).

[*****] المادة (١٤) من قانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ . الوقائع العراقية، رقم العدد : ١٥١٣، ١٩٣٦/٥/٩، ص ١٥.

(أولاً: للوزير ان يبطل أيّاً من العقوبات المفروضة على الموظف الوارد ذكرها في الفقرات (أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً) من المادة (٨) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية: أ_ مضي سنة واحدة على فرض العقوبة. ب_ قيامه بإعمال بصورة متميزة عن أقرانه. ج - عدم معاقبته بأيّة عقوبة خلال المدة المشار إليها في البند (أ) من هذه الفقرة. ثانياً: يترتب على قرار ابطال العقوبة ازالة اثارها ان لم تكن قد استنفدت ذلك[*]، وقد عدلت المادة (١٣) في قانون التعديل الاول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، إذ أحل المشرع مصطلح (الغاء) محل مصطلح (ابطال)[٦].

أما القانون الفرنسي فقد أخذ بنظام المحو في قوانين عديدة، كان اولها قانون ١٨٦٤/٣/١٩ بالنسبة للموتقين والمأمورين الرسميين[٧]، ثم أعقب ذلك قانون ١٨٨٥/٨/٤ الخاص بأساتذة التعليم العالي الصادر في ١٩٠٨/٧/٧، والذي تم بموجب الامر القانوني الصادر في ١٩٠٩/٢/٢٤، ثم وردت احكام المحو بصفة عامة لأول مرة بنص المادة (٨٣) من القانون الوظيفي العام الاول في فرنسا الصادر بتاريخ ١٩٤٦/١٠/١٩ [٨] اذ اصبح بمقتضى هذا القانون لمن صدر بحقه جزاء تأديبي بالإنذار أو اللوم ان يتقدم بطلب الى الوزير المختص لمحو الجزاء بعد مضي خمس سنوات، أما المدة اللازمة لباقي الجزاءات فتتمثل بالنسبة لرد الاعتبار بعشر سنوات[٩] وإذا كان سلوك الموظف مرضياً منذ فرض العقوبة حتى انقضاء المدة اللازمة المحددة قانوناً فيجب اجابته الى طلبه[١٠]، وقد أشار الى الحكم نفسه مرسوم رقم (٩٦١) الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١٠/٢٥ [١١]، [١٢].

أما القانون المصري فقد أدخل محو الجزاءات التأديبية وآثارها في قانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٧ [***] الذي عدل بموجبه قانون (٢١٠) لسنة ١٩٥١ [***] وأدخل عليه المواد التي تتعلق بمحو العقوبة الانضباطية، اما قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ [*****] فقد نظم أحكام المحو ايضاً، اذ تولت المادة (٧١) بيان المدة الزمنية الواجب انقضاؤها لتقديم طلب المحو، اما المادة (٧٢) فقد بينت الآثار المترتبة على المحو، كذلك وردت الاحكام الخاصة بالمحو في القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ [*****]، وكذلك في القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ [*****]، أما قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ [١٣] فقد أخذ بنظام المحو ايضاً، فالقوانين المصرية اخذت بنظام المحو الذي يشبه الى حد كبير نظام الالغاء الاداري [٢]، [١٤].

٢-٢ الفرع الثاني/شروط الغاء العقوبة الانضباطية

خضع الغاء العقوبة الانضباطية لجملة من الشروط في التشريعات التي أخذت به، ومنها تشريعات الدول محل المقارنة، وقد تفاوتت هذه الشروط بين التشريعات، لا بل اختلفت في التشريع الواحد من قانون الى اخر، ما يدعونا الى تفصيلها لاستخلاص الفائدة المرجوة منها، لذا سنتناول دراسة ذلك في البنود الآتية:

[*] المادة (١٣) من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ص ٩١.

[**] ينظر: المواد (١٤١-١٤٤) من قانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٧.

[***] ينظر: قانون (٢١٠) لسنة ١٩٥١.

[****] ينظر: المادتين (٧١، ٧٢) من قانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤.

[*****] ينظر: المادة (٦٧) القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١.

[*****] ينظر: المادة (٩٢) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

أولاً: شروط الغاء العقوبة الانضباطية في القانون العراقي.

حدد المشرع شروطاً يجب توافرها لإلغاء القرار الإداري بالعقوبة، واختلفت هذه الشروط بحسب القوانين المتتابعة، فقد حددت المادة التاسعة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى شروط إبطال العقوبة الانضباطية وفقاً لما يأتي [*]:

- ١- ان تكون قد مضت مدة حدها الأدنى ثلاث سنوات على فرض العقوبة.
 - ٢- ان لا يكون الموظف قد عوقب في اثناء ذلك بأية عقوبة انضباطية.
 - ٣- ان يقوم الموظف خلال هذه المدة بأعماله بصورة ارضت رئيس الدائرة تمام الرضا.
 - ٤- ان لا يكون الموظف قد تمتع بهذا الامتياز (الابطال) سابقاً.
- فالملاحظ ان المشرع قد شدد الشروط، فضيق نطاق استخدام الابطال بمرة واحدة في حياة الموظف الوظيفية، كما ان مدة ثلاث سنوات هي مدة طويلة بالقياس الى طبيعة العقوبات المشمولة بنظام الابطال، اما عبارة (تمام الرضا) فهي عبارة فضفاضة؛ اذ لا يوجد معيار للتمييز بين الرضا وتمام الرضا وان رضا الرئيس الاداري كاف لتحقيق الغاية التي ينشدها المشرع من الابطال [١].

الامر الذي جعل المشرع العراقي يخفف من هذه الشروط في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الذي حدد شروط الابطال بالاتي [**]:

- ١- مضي سنة واحدة من تاريخ فرض العقوبة الانضباطية.
 - ٢- عدم معاقبة الموظف اثناء مدة السنة المذكورة بأية عقوبة.
 - ٣- قيام الموظف بأعماله بصورة مرضية.
- مما تقدم فقد جعل المشرع المدة الواجب قضائها على فرض العقوبة سنة واحدة على الاقل بدلاً من ثلاث سنوات، وجعل شرط قيام الموظف بصورة مرضية بدلاً من تمام الرضا فحذفت عبارة (تمام الرضا)، الا انه اطلق الاستفادة من هذه الوسيلة للموظف ولم يحددها بعدد المرات.
- أما في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فقد اشترط المشرع ما يأتي [***]:

- ١- مضي سنة واحدة من فرض العقوبة.
 - ٢- قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه.
 - ٣- عدم معاقبته بأي عقوبة خلال المدة المشار اليها في البند (أ) من هذه الفقرة (اي مدة سنة واحدة).
- وبهذا فقد ابقى هذا القانون الشروط الواجب توافرها لإبطال العقوبة الانضباطية ما عدا شرطاً واحداً وهو شرط قيام الموظف بأعماله بصورة مرضية، اذ ابدلها بتعبير قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه،

[*] ينظر: المادة التاسعة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى. مجموعة القوانين والانظمة، ١٩٢٩، ص ١٠٣.

[**] ينظر المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة لعام ١٩٣٦ الملغى.

[***] ينظر: المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

وفي هذه الحالة فقد شدد شروط الالغاء ولم يخففها. فضلاً عن عدم وجود معيار منضبط يحدد طبيعة هذه الاعمال المتميزة، ومن جملة ما تقدم يمكننا أن نؤشر الاتي:

- ١- ان وضع سقف زمني واحد لجميع العقوبات المشمولة بنظام الابطال على الرغم من تفاوت جسامتها محل نظر، وينبغي ان تتفاوت هذه المدد بحسب جسامه العقوبة.
- ٢- ان اطلاق الاستفادة من وسيلة الالغاء دون تحديدها محل نظر ايضا ويساعد على افراغ النظام الانضباطي جزءاً من محتواه.

ثانياً : شروط المحو في القانون المقارن.

ذكرنا ان القانونين الفرنسي والمصري أخذاً بنظام المحو؛ اذ يلاحظ بالنسبة للقانون الفرنسي انه جعل من المحو لبعض العقوبات تلقائياً، اما البعض الاخر فقد خول الوزير النظر في طلب الموظف المعاقب بعد أخذ رأي مجلس التأديب وإعادة ترتيب الاضبار الخاصة بالموظف ومحو العقوبة [١]، اذ اجاز قانون التوظيف الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩/١٠/١٩٤٦ للموظف المعاقب أن يتقدم بطلب الى الوزير المختص لرفع اي اثر للعقوبة من ملف خدمته الوظيفية، ما لم يكن مستبعداً من كادر الموظفين، ومضي خمس سنوات إذا كانت العقوبة الانضباطية الإنذار أو اللوم وعشر سنوات إذا كانت العقوبة غير ذلك [١٥].

أما قانون رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩ الخاص بلائحة الادارة العامة المتعلقة بالإجراءات التأديبية للموظفين، فقد اشترط ثلاثة شروط، تتمثل بعدم استبعاد الموظف من الكادر الوظيفي، ومضي خمسة سنوات اذا كانت العقوبة الانذار أو اللوم، وعشرة سنوات لباقي العقوبات، وأن يكون سلوكه العام مرضياً منذ تاريخ فرض العقوبة. [١٢]،[*].

أما قانون رقم (٨٤) الصادر في ١١/١٠/١٩٨٤ [١٦]، ومرسوم ٢٥ تشرين الأول لسنة ١٩٨٤ والخاص بالإجراءات الانضباطية [١٧] فقد تطلب الشروط نفسها آنفة الذكر من حيث المدد الزمنية الواجب توافرها لتقديم طلب الالغاء، وفيما يخص عقوبة اللوم فانه نص على محوها بعد مرور ثلاث سنوات؛ بشرط عدم معاقبة الموظف في هذه المدة، أما فيما يتعلق بعقوبات المجموعتين الثانية والثالثة [**]، [١٨]؛ فقد اشترط مرور عشر سنوات على تاريخ فرضها، وان يكون سلوك الموظف خلالها مرضياً [١٩]، [١]، [٩].

في حين كان المشرع المصري متأخراً في الاخذ بهذا النظام كما ذكرنا، اذ تقرر لأول مرة بموجب قانون التعديل رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٧ المعدل للقانون الوظيفي الاول رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١، عندما أضاف الباب الرابع بعنوان محو الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها بالمواد ١٤١ - ١٤٣ [٢]، فقد حددت المادة ١٤١ المدد الواجب انقضاؤها لتقديم الطلب بالمحو، وهي سنتين حداً أدنى وخمسة عشر سنة حداً أعلى مع عدم شمول

[*] ينظر: المادة (٨٣) من قانون رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩.

[**] قسم المشرع الفرنسي العقوبات الى ثلاث مجاميع. المجموعة الاولى تتمثل بالعقوبات المعنوية وتشمل (الإنذار، التذكير بالنظام، التأنيب الرسمي (اللوم))، اما المجموعة الثانية فتتمثل بالعقوبات التي تمس المزايا المادية للوظيفة وتشمل (الابعاد او الشطب، فقدان الاقدمية داخل الدرجة، اختصار مراحل سلم المرتبات، النقل بقرار اداري، التنزيل الى درجة ادنى)، اما عقوبات المجموعة الثالثة فتتمثل بالعقوبات التي تمس الوظيفة نفسها وتشمل (الاستبعاد المؤقت، الاحالة الى المعاش، العزل مع إيقاف حقوق المعاش، الايقاف المؤقت من الخدمة بدون اجر وبما لا يزيد على سنة اشهر).

عقوبتي الفصل والاحالة على المعاش بموضوع المحو [٢٠]، وبينت المادة (١٤٢) شرط حسن سلوك الموظف منذ لحظة توقيع الجزاء التأديبي عليه، اذ اشارت الى (عدم جواز قبول طلب المحو الا اذا تبين لها من التقارير المقدمة عن العامل المودعة في ملف خدمته ان سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين) [١٠].

أما قانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ فقد حدد المدد الزمنية التي يشترط توافرها في المحو وهي سنتين حداً أدنى وست سنوات حداً أعلى؛ عدا عقوبتي العزل والاحالة على المعاش [*]، كما اشترط ان يتم المحو بقرار من لجنة شؤون العاملين اذا تبين لها من التقارير المقدمة عن العامل ان سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين [٢]، ووردت احكام المحو في قانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ [***]، الذي قلص المدد الى سنة واحدة كحد ادنى واربع سنوات كحد أعلى، كما اشترطت ان يكون سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيين، وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه [٢]، [٣]، كما اشترط قانون (٤٧) لسنة ١٩٧٨ مدداً معينة تنقضي بموجبها الجزاءات التأديبية وهي [***]، [٢]، [١٠]:

- ١- ستة اشهر في حالة التنبيه واللوم والانذار والخصم من الاجر مدة لا تتجاوز خمسة ايام.
 - ٢- سنة حالة الخصم من الاجر مدة تزيد عن خمسة ايام.
 - ٣- سنتان في حالة تأجيل العلاوة او الحرمان منها.
 - ٤- ثلاث سنوات بالنسبة الى الجزاءات الاخرى عدا جزائي الفصل والإحالة الى المعاش بحكم او قرار تأديبي.
- هذا بالنسبة لشرط المدة، أما شرط السلوك فقد اشترط القانون (... ان سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيا وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه) [****]، [٢١]
- أما قانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ فقد حدد المدد التي تحمى بموجبها الجزاءات حال انقضائها وهي كالآتي[*****]:

١. سنة في حالة الانذار والتنبيه والخصم من الاجر مدة لا تزيد على خمسة ايام.
 ٢. سنتان في حالة اللوم والخصم من الاجر مدة تزيد على خمسة ايام وحتى خمسة عشر يوم.
 ٣. ثلاث سنوات في حالة الخصم من الاجر مدة تزيد على خمسة عشر يوم وحتى ثلاثين يوما.
 ٤. اربع سنوات بالنسبة الى الجزاءات الأخرى؛ عدا جزائي الفصل والاحالة الى المعاش وتحسب مدد المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء.
- ويترتب على محو الجزاء عده كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر في الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له.

ولعلنا نجد في موقف المشرع المصري في توسيع نطاق الاستفادة من المحو مسلكاً محموداً وموفقاً.

[*] ينظر: المادة (٧١) من قانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤.

[**] ينظر: المادة (٦٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١.

[***] ينظر: المادة (٩٢) من قانون (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

[****] ينظر: المادة (٩٢) من قانون (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

[*****] المادة (٦٧) من قانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.

وبعد هذا العرض للقوانين العراقية والمقارنة المتعاقبة لابد لنا من استجماع الفائدة المرجوة منها عبر اقتراح الآتي:

١. أن يوسع المشرع نطاق الانتفاضة من الإلغاء؛ ليشمل عقوبتي انقاص الراتب وتنزيل الدرجة.

٢. أن يصاغ النص الخاص بشروط الإلغاء وفق الصيغة الآتية:

١- مضي مدة سنة على فرض العقوبة.

٢- قيامه بأعماله بصورة مرضية.

٣- عدم معاقبة الموظف خلال المدة المذكورة بأية عقوبة.

٤- أن لا يستفيد الموظف من الإلغاء أكثر من مرتين عبر حياته الوظيفية.

٣- المطلب الثاني/السلطة المختصة بإلغاء العقوبة الانضباطية وآثاره

إن قرار الإلغاء الإداري يستند إلى مجموعة من القوانين خولت سلطة معينة بإصداره، ما جعل نطاق الإلغاء الإداري محدداً بنص القانون، فقد نظمت التشريعات ذات العلاقة السلطة التي تمتلك صلاحية إصداره، فضلاً عن ذلك فإن قرار الإلغاء الإداري للعقوبات الانضباطية له آثاره التي لابد من معرفتها والوقوف عندها، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول السلطة المختصة بالإلغاء الإداري وفي الفرع الثاني آثار الإلغاء الإداري.

٣-١ الفرع الأول/السلطة المختصة بإلغاء العقوبة الانضباطية

نظم التشريع العراقي والمقارن كما ذكرنا إلغاء العقوبة الانضباطية ما يدعوننا أن نقسم دراسة هذا الفرع إلى بنتين؛ نتناول في الأول السلطة المختصة بالإلغاء في القانون العراقي، وفي الثاني السلطة المختصة بالمحو في القوانين المقارنة.

أولاً: السلطة المختصة بإلغاء العقوبة الانضباطية في القانون العراقي:

حدد القانون العراقي السلطة المختصة بإبطال العقوبات الانضباطية في القانون الأول رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ عندما نص على: (لوزير بناء على توصية من رئيس الدائرة أن يأمر بإبطال معاملة انذار أو غرامة أو توبيخ في سجل موظف) [٢٢]، فسلطة إبطال العقوبة منوطة بالوزير حصراً ولا يجوز لغيره ممن يملكون سلطة فرض العقوبة ابتداءً الأمر بإبطالها كما أن سلطة الوزير نفسها لا تنصرف إلى جميع العقوبات المنصوص عليها في القانون فهي تقتصر على الانذار والغرامة والتوبيخ وهي العقوبات الخفيفة، أما العقوبات الجسيمة والتي اسمها القانون (التأديبية)؛ فإن سلطة الوزير في الإبطال لا تمتد إليها [١].

أما قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ فقد نص على أن (لوزير أن يبطل أي عقوبة انضباطية فرضت من قبل غير اللجان أو المجلس العام على موظف ممن خدموا على الأقل سنة واحدة بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة أخرى وقاموا بإعمالهم بصورة مرضية)، من ذلك فإن هذا القانون لم يجز لغير الوزير إبطال العقوبة أيضاً وقد حدد العقوبات التي يمكن للوزير إبطالها بالعقوبات التي لم تفرض من قبل اللجان أو المجلس العام [٩]، كما أن العقوبات التي تصدر من لجنة الانضباط لا يجوز للجنة الغاؤها أو سحبها، وهو ما أكدته مجلس الانضباط العام آنذاك بقراره المرقم (٣١) بتاريخ ١٩٥٩/٥/٢٣ الذي جاء

فيه (لا يجوز للجنة الانضباط العام الغاء او سحب قرارها الانضباطي وتبديله بقرار جديد ذلك ان لجنة الانضباط هي هيئة ادارية ذات اختصاص قضائي تستنفد ولايتها التأديبية بمجرد اصدار قرارها التأديبي). [٢٣]

فيما نص قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على السلطة المختصة بإلغاء العقوبات وحددها بالوزير حصراً، ولمجموعة من العقوبات دون سواها (لفت النظر، الانذار، قطع الراتب، التوبيخ) وفق ما أكدته قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٤/٥٤ في ٢٠١٤/٤/٢٤ رداً على استيضاح وزارة التربية في شأن الجهة المختصة بإلغاء العقوبات المنصوص عليها في المادة (١٣) من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وهل هي من صلاحية الوزير حصراً أم يجوز تحويلها الى المدير العام اذ اجاب المجلس (ان الغاء العقوبة الانضباطية المفروضة بحق الموظف وفقاً لأحكام المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ من صلاحية الوزير المختص حصرياً)، ويعد رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة بدرجة وزير لأغراض تطبيق هذا القانون[*].

لذا يلاحظ على الرغم من ان قانون الانضباط الاخير النافذ قد أعطى سلطة فرض العقوبة للوزير المختص او من يخوله [**]، الا ان سلطة الغاء العقوبة حصرها بالوزير وحددها بالعقوبات البسيطة دون غيرها [***].

ثانياً: السلطة المختصة بالمحو في القانون المقارن.

حدد القانونان الفرنسي والمصري السلطة المختصة بفرض العقوبات، وكذلك السلطة المختصة بمحوها، وعليه سنتناول القوانين في الفقرتين الآتيتين:

أ- السلطة المختصة بمحو العقوبة في فرنسا.

ذكرنا ان القانون الفرنسي طبق نظام محو العقوبات في مجال التأديب، اذ بدأ بتطبيقه بالنسبة الى الموظفين والكتبة والمأمورين الرسميين بموجب القانون رقم ١٩٨٤/٣/١٩، ثم طبق ذلك بالنسبة الى الاطباء بموجب أمر ١٩٤٥/٦/٢٨ المكمل بالأمر ١٩٤٨/١٠/٢٨ [٢٤]، ثم طبقه أخيراً بالنسبة للموظفين بصفة عامة بموجب القانون ١٩٤٦/١٠/١٩، الذي أجاز في المادة (٨٣) للموظف الذي وقعت عليه عقوبة تأديبية ولم يستبعد من كادر الموظفين ان يتقدم بطلب الى الوزير المختص لرفع اي اثر للعقوبة، ويفصل الوزير في الطلب بعد اخذ رأي مجلس التأديب [٢٥]، وبعد صدور نظام الموظفين بالأمر رقم (٢٤٤) في ١٩٥٩/٢/٤ صدر المرسوم رقم (٣١١) في ١٩٥٩/٢/١٤، الذي نص في المادة (١٤) منه على الحكم نفسه في المادة (٨٣)، اي انه اسند سلطة المحو الى الوزير بعد اخذ رأي مجلس التأديب [٢٦]، اما قانون رقم (١٦ - ٨٤) الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١/١١ فقد قسم العقوبات الى مجموعتين الاولى، الانذار واللوم، والمجموعة الثانية باقي العقوبات، ففي المجموعة الاولى جعل عقوبة اللوم هي الوحيدة التي تسجل في سجل الموظف، وتمحى من السجل بعد مضي ثلاث سنوات تلقائياً اذا لم يعاقب الموظف باي عقوبة اخرى خلال تلك المدة، ولم يحدد القانون السلطة المختصة بالنظر في تدقيق ملف الموظف، وهل تم معاقبته خلال تلك المدة أم لا، أما باقي العقوبات فجعل سلطة محوها من اختصاص الوزير اذا لم تنته خدمته، اذ يقدم الموظف طلباً للوزير بعد مرور عشرة سنوات خدمة فعلية من تاريخ توقيع العقوبة لمحو اي

[*] قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٤، ص ١٠٣ - ١٠٤.

[**] ينظر: المواد (٨، ٩، ١٠) من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

[***] ينظر: المادة (١٣) من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

اثر لها في ملفه، ويتخذ الوزير قراره بعد استشارة مجلس التأديب، وهو ما ضمنه أيضاً المرسوم الخاص الاجراءات التأديبية المتعلقة بموظفي الدولة رقم (٩٦١ - ٨٤) الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١٠/٢٥ في المادة (١٨) منه [٢٧].

وعليه فان القانون هنا قد سكت عن السلطة المختصة بمحو عقوبة اللوم كونها تحمي تلقائياً اذا لم يوجه للموظف اي من العقوبات خلال مدة ثلاث سنوات، وبمقتضى قاعدة توازي الاختصاص اذا حدد المشرع بنص الجهة المختصة بعمل وسكت عن تحديد الجهة المختصة بتعديله والغائه ينعقد الاختصاص للجهة نفسها او سلطتها الرئاسية [٢٨]، [٢٩].

ومما سبق يتضح ان القانون الفرنسي وعلى الرغم من اسناده سلطة المحو الى الوزير الا انه جعلها مشروطة بأخذ رأي مجلس التأديب، فيكون اختصاص المجلس استشارياً [٢]، [٩].
ب- السلطة المختصة بمحو العقوبة في مصر.

تفاوتت القوانين المصرية المتعاقبة بشأن السلطة المختصة بمحو الجزاء التأديبي اذ تختلف سلطة المحو من قانون الى اخر، فقد اسند قانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ في المادة (١٤٢) سلطة المحو الى الوزير المختص بعد اخذ رأي لجنة شؤون الموظفين بالوزارة او المصلحة، في حين اسندت هذه السلطة في قانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ في المادة (٧١) الى لجنة شؤون العاملين والوزير المختص، في حين منحها قانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٧١ في المادة (٦٧) منه الى لجنة شؤون العاملين بمفردها [٩].

أما قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ فقد تناول الاحكام المتعلقة بالمحو في المادة (٩٢) منه التي اسندت سلطة المحو الى جهتين بحسب تصنيف الموظف، اذ اسند سلطة محو العقوبات المفروضة على غير شاغلي المناصب العليا الى لجنة شؤون الموظفين، أما شاغلو المناصب العليا فان سلطة محو العقوبات الصادرة بحقهم هي السلطة المختصة [٩]، وقد حددت المادة (٢) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المقصود بالسلطة المختصة بقولها (في تطبيق احكام هذا القانون يقصد بالسلطة المختصة (أ) الوزير المختص (ب) المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الادارة المحلية (ج) رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص) [٩].

لذا نقترح على المشرع العراقي في هذا المجال ان يمنح هذه السلطة لرئيس الدائرة بحدود اختصاصه؛ اذ يؤدي ذلك الى تخفيف العبء عن كاهل الوزير في مسائل هي اساساً من اختصاص المدير العام، فضلاً عن ان المدير العام يعد الاقدر على معرفة تحقق الشروط.

٣-٢ الفرع الثاني/آثار الغاء العقوبة الانضباطية

ان قرار الالغاء الاداري يعد قراراً ادارياً مرتباً لآثار مادية ومعنوية، وقد اهتمت الدراسات في بيان تلك الآثار لكن على الرغم من ان الالغاء الاداري للعقوبة يهدف الى ابطال تلك العقوبة ومحو آثارها، الا ان تلك الآثار اختلفت من قانون الى آخر ومن عقوبة الى اخرى، لذا سنبين آثار الالغاء الاداري في القانون العراقي أولاً، ثم نبحت آثار المحو في القانونين المصري و الفرنسي.

[٩] ينظر: المادة (٦٧) من قانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٧١.

[٩] القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

أولاً : آثار الالغاء العقوبة الانضباطية في القانون العراقي

على الرغم من ان قانوني انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، والقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ قد اخذا بنظام الابطال وحددا السلطة المختصة بإصداره ونوع العقوبات المشمولة به وشروطه الا انهما لم يشيرا الى الآثار المترتبة عليه. لذا تصدى ديوان التدوين القانوني الملغى لذلك عبر ما ذهب اليه في قراره ذو الرقم ١٩٧٢/١٣٢ في ١٩٧٢/٥/٢٧ بقوله: (لاشك في أن الفرق بين الإبطال والإلغاء وبين السحب هو مدى ما يرتبان من اثر؛ فالأول لا ينسحب على الماضي وليس له اثر رجعي بينما يحو الثاني اثر العقوبة بالنسبة إلى الماضي والمستقبل) [٣٠]، [٣١].

أما قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فقد نص على اثار قرار الغاء العقوبة الانضباطية بقوله (يترتب على قرار الغاء العقوبة ازالة اثارها ان لم تكن قد استنفدت ذلك)، اذ ان قرار الغاء العقوبة المنصوص عليه في القانون النافذ يحدد اثره بإزالة اثار العقوبة ان لم تكن قد استنفدت، فلا تنسحب اثار الغاء العقوبة على الماضي بل على المستقبل فقط.

إلا ان القانون وبالرغم من ذلك لم يبين ما المقصود بإزالة الآثار، وهل يشمل رفع اوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف الذي اخذ به القانون المقارن، ما ادى الى تعدد الآراء بهذا الشأن، فقد ذهب جانب من الرأي الى تفسير ذلك بانه اذا كان الهدف من الغاء العقوبة هو اعطاء الموظف المعاقب فرصة لتحسين سلوكه بغية ازالة كل اثر ترتب على توقيع العقوبة الانضباطية، فان المنطق يقضي بان لا يكون للعقوبة الانضباطية الملغاة اي اثر على حياة الموظف الوظيفية المستقبلية، اما بالنسبة الى الآثار التي تحققت في الماضي فإنها تبقى سليمة، والقول بخلاف ذلك يؤدي الى غلق باب التوبة والأمل بوجه بعض الموظفين [٣١]، فيما ذهب رأي اخر الى ان من الآثار المترتبة على محو العقوبات، عد العقوبة كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل فقط، اي بقاء اثار العقوبة التي ترتبت عليها في الماضي قبل قرار الالغاء، وبهذا فان اوراق العقوبة يتم الابقاء عليها في ملف الموظف دون رفعها او اتلافها ما يترك اثراً غير مباشر في تقدير كفاءة الموظف عند النظر في امر ترقيته او ترشيحه لوظيفة اعلى [٩]، في حين ذهب رأي اخر الى ان محو الجزاء التأديبي بمثابة رد اعتبار للموظف من الناحية التأديبية لذلك يدعو الى الاخذ بمبدأ محو العقوبة التأديبية، واستبعاد كل ما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف [٩].

ان الغاء العقوبة الانضباطية بحسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ يعني ازالة الآثار المترتبة على العقوبة بالنسبة للمستقبل دون الآثار التي ترتبت في الماضي قبل صدور قرار الالغاء المتمثلة بمدة التأخير في الترفيع والزيادة (العلاوة)، وعدم الترشيح لبعض المناصب الادارية [١]، [٢]. وذلك بدلالة نص القانون على (اذا لم تكن قد استنفدت ذلك).

وعليه فان القانون العراقي حدد اثار الالغاء؛ بإلغاء تأثير العقوبة بالنسبة للمستقبل فقط؛ من دون ان يشمل الآثار التي استنفدت قبل قرار الالغاء.

[٩] كما في التشريعات الفرنسية والمصرية، اذ ان العقوبة تحول بين الموظف المعاقب وبين الترشيح للمناصب الادارية. ينظر: قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م المصري؛ و قانون رقم (٦٣٤) في ١٣/تموز/١٩٨٣ الفرنسي.

ثانياً: آثار محو العقوبات التأديبية في القانون المقارن.

اتجه القانون الفرنسي الى ترتيب اثار مهمة على قرار محو العقوبة التأديبية ويتمثل اثر ذلك بإزالة اوراق العقوبة من ملف الموظف، اذ نص قانون التوظيف رقم (٢٢٩٤) الصادر في ١٩/١٠/١٩٤٦ بأنه في حالة اجابة طلب الموظف المقدم للوزير بمحو العقوبة فيجب اعادة تنظيم ملف خدمة الموظف في صورته الجديدة تحت رقابة مجلس التأديب [٣٢].

كذلك قانون نظام التوظيف رقم (٢٤٤) في ١٩٥٩/٢/٤، الذي صدر تنفيذاً لإحكامه المرسوم المرقم (٣١١) في ١٩٥٩/٢/١٤، بشأن الاجراءات التأديبية للموظفين، والذي نص في المادة (١٤) منه على الحكم السابق من قانون ١٩٤٦ وبالعبارات نفسها [٣٣].

أما قانون رقم (٨٤-١٦) في ١٩٨٤/١/١١، [٣٤] فقد نص على قائمة العقوبات التأديبية، ففي عقوبات المجموعة الاولى (والتي تشمل الانذار واللوم) فان اللوم فقط يسجل في ملف الموظف، ويتم حذفها تلقائياً بعد مرور ثلاث سنوات مالم يتعرض الموظف لعقوبة اخرى، اما باقي العقوبات في المجموعتين الثانية والثالثة فانها تحذف بعد صدور القرار بمحو العقوبة، وهو ما نص عليه ايضاً المرسوم رقم (٩٦١-٨٤) الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١٠/٢٥ [٣٥]، اذ يعاد تشكيل ملف الموظف تحت اشراف مجلس التأديب [٣٦].

ويلاحظ ان القانون الفرنسي حدد الاثار المترتبة على محو العقوبات التأديبية بأثرين؛ أولهما محو اي اثر للعقوبة من ملف خدمة الموظف التي عبر عنها الفقه بالآثار المستقبلية، اما ثانيهما فيتعلق بإعادة ترتيب ملف الموظف تحت اشراف رقابة مجلس التأديب، وهو ما عبر عنه الفقه بأنه ازالة كل ما يمت بصلة للعقوبة. [١]

أما القانون المصري فقد نص القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٧ على انه يتم محو الجزاء وعده كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل دون ان يؤثر ذلك في الحقوق او التعويضات التي ترتبت عليه، ويكتفى في حالة قبول طلب المحو التأشير بما يفيد ذلك بملف خدمة الموظف [٢]، وقريباً من هذا ما جاء به قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ الذي نظم احكام المحو في المادتين (٧١-٧٢)، اذ نصت المادة (٧٢) منه على: (يترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة الى المستقبل ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له وترفع اوراق العقوبة من ملف خدمة العامل) [*]، كذلك قانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ الخاص بالعاملين المدنيين في الدولة الذي نص على: (...ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر في الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له وترفع اوراق العقوبة وكل اشارة اليها وما يتعلق بها من ملف خدمة العامل) [***]، وهو ما جاء به قانون (٦١) لسنة ١٩٧١ في المادة (٦٢) بقولها: (ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة الى المستقبل وترفع اوراق العقوبة من ملف خدمة العامل) [***].

وعليه فان اثار محو العقوبة الانضباطية في القوانين المصرية تتحدد عموماً بأثرين اثريين؛ أولهما عد الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، وثانيهما يتعلق برفع اوراق الجزاء وكل اشارة اليه من ملف خدمة

[*] المادة (٧٢) من قانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤.

[**] قانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١.

[***] المادة (٦٢) قانون (٦١) لسنة ١٩٧١.

العامل[٩]، وآية ذلك ان لا تترك العقوبة اثرًا غير مباشر في وزن العامل مستقبلاً، اذا ما اريد تقدير كفايته، او ترشيحه لمنصب معين [٢]، وهذا ما ندعو المشرع العراقي الى تبنيه.

٤ - الخاتمة

توصلت الدراسة وعبر المناهج المشار اليها في مقدمة البحث الى جملة من النتائج والتوصيات نوجزها بالاتي:

٤-١ الاستنتاجات

١. استخدم القانون المقارن نظام الالغاء الاداري للعقوبات الانضباطية، وأطلق عليه مصطلح المحو الذي يختلف عن نظام الالغاء المتبع في القانون العراقي؛ في ان الالغاء يبطل العقوبة فيزيل اثارها المستقبلية، أما المحو فانه يجعل العقوبة كأنها لم تكن بالنسبة للمستقبل ايضا وترفع اوراق العقوبة من ملف الموظف، وهو ما لم ينص عليه المشرع العراقي.
٢. تفاوتت التشريعات في تحديد شروط الغاء العقوبات الانضباطية (الابطال)؛ لابل اختلفت في حدود التشريع الواحد من تشريع الى اخر. وبدا ذلك واضحاً كما لاحظنا في العراق عبر تشريعاته المتعاقبة.
٣. قصر المشرع العراقي السلطة المختصة بإبطال العقوبات الانضباطية بالوزير دون السلطات الاخرى المختصة بفرض العقوبات الانضباطية ولم ينص القانون على جواز تفويضها.
٤. على الرغم من ان المشرع العراقي قد أحاط الغاء العقوبة الانضباطية بشروط إلا انه منح السلطة المختصة سلطة تقديرية في ابطال العقوبة.

٤-٢ المقترحات

نقترح على المشرع العراقي العودة الى اعتماد مصطلح الابطال المستخدم قبل التعديل الاول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١١ لسنة ١٩٩١ المعدل، وذلك لتمييزه عن مصطلح الالغاء الذي تعتمد الادارة ذاتيا أو بناء على تظلم خلال المدة القانونية.

١- نقترح ان يوسع المشرع السلطة المختصة بإبطال العقوبات الانضباطية لتشمل رئيس الدائرة اضافة الى الوزير للأسباب الاتية:

أ- تخفيف العبء الاداري عن الوزير في مسائل لا مبرر لإشغاله بها وتقع ضمن حدود السلطات الانضباطية الاخرى.

ب- رئيس الدائرة على قرب ودراية أكثر بتحقيق الشروط الخاصة بالإلغاء من الوزير.

٢- توصي الدراسة بتوسيع العقوبات المشمولة بالإبطال لتشمل عقوبات انقاص الراتب وتنزيل الدرجة.

٣- نقترح على المشرع العراقي اعادة صياغة شروط الالغاء الاداري المنصوص عليها في المادة (١٣) لنقرأ بالصيغة الاتية:

أ- مضي مدة سنة على فرض العقوبة.

ب- قيامه بأعمال بصورة مرضية.

ج- عدم معاقبته خلال المدة المنصوص عليها في البند(أ) من هذه الفقرة.

- د- أن لا يستفاد الموظف من هذه الوسيلة أكثر من مرتين عبر حياته الوظيفية.
- ٤- توصي الدراسة بأن ينص المشرع العراقي على رفع أوراق العقوبة من ملف الموظف، وجعل العقوبة كان لم تكن عند الغاء العقوبة الانضباطية اتساقاً مع منهج بعض القوانين المقارنة. لما لذلك من أثر في تحسين ادائه الوظيفي.
- ٥- نقترح اتجاه المشرع الى جعل سلطة الادارة في ابطال العقوبة مقيدة اذا ما تحققت شروطها. اذ يلاحظ ان المشرع العراقي قد جعلها تقديرية رغم احاطتها بشروط.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

٥- المصادر

- ١- مهدي حميدي الزهيري، انتهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ٦٥.
- ٢- د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٠٨.
- ٣- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، ط٣، موسوعة القوانين العراقية، الناشر صباح صادق جعفر الانباري، ٢٠١٢، ص ٤٢.
- ٤- د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٩٧.
- ٥- قرار مجلس الانضباط العام المرقم (٩٨٠/٤٢) الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٦/٨، المنشور في نشرة الوقائع العدلية، العدد ٤٢، السنة الثانية، ١٩٨٠، ص ٣٥٧.
- ٦- الوقائع العراقية، العدد ٤٠٦١، ١٤/٢/٢٠٠٨، ص ٢.
- 7- loi 1864-03 du 19 mars 1864. <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- 8- loi n0 46 – 2294 du 19 october 1946. <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- ٩- ماجد شناطي نعمة مشولش، النظام القانوني لمحو العقوبة الانضباطية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة البصرة، ٢٠١٣، ص ٨.
- ١٠- د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٣٨٥.
- 11- Decret 084 – 961 du 25 october 1984. <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- ١٢- د. عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، ط١، دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٨٣، ص ٥٦١ وما بعدها؛ د. محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية- دراسة تحليلية مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٩٣ وما بعدها.
- ١٣- ينظر: المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، اول نوفمبر سنة ٢٠١٦، ص ٣١.
- ١٤- د. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٨٦، ص ٨٢٣.
- 15- Art 83 loi n0 46-2244 du 19 October 1946 , op – cit

- 16- Art (66) loi n0 84-16 du 11 janiever 1984. <https://www.legifrance.gouv.fr>
17- Art (18) decret 084-961 du 25 october 1984. <https://www.legifrance.gouv.fr>
- ١٨- صلاح الدين عبد العزيز محمد (عرض واعداد)، مشاكل السلك الوظيفي في الخدمة المدنية -دراسة تطبيقية مقارنة، المنظمة العربية للعلوم الادارية، الجامعة العربية، ايلول، ١٩٧٧، ص٩٥.
- 19- La discipline dans la fonction publique de l'état, Direction général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), op, cit., p.39.
- ٢٠- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص٦٤٥.
- ٢١- د. احمد سلامة بدر، التحقيق الاداري والمحاكم التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٣٦-١٣٧.
- ٢٢- ينظر: المادة (التاسعة) من قانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩م، مجموعة القوانين والانظمة، ١٩٢٩، ص١٠٣.
- ٢٣- محمد صالح عبد الصمد محمود، السلطة التأديبية للإدارة في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، بحث مقدم الى المعهد القضائي، ١٩٩١، ص٤١٧.
- 24- ordonnance n0 45-1418 du 28 juin 1945. <https://www.legifrance.gouv.fr>
- ٢٥- محمد رشوان احمد، اصول القانون التأديبي، ط١، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٨٠.
- 26- decret n0 59-311 du 14 fevrier 1959 <https://www.legifrance.gouv.fr>
- 27- Art 18 Decret- 84-961 du 25 october 1984 op.cit.
- ٢٨- ماهر صالح علاوي، القرار الاداري، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ١٩٩٠، ص٦٩.
- ٢٩- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص٤١٩.
- ٣٠- شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٧٣، ص١٦٨.
- ٣١- ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص٢٩٧، العراقي، ص٨٢.
- 32-Art 83 loi n0 46-2294 du 19 october 1946 op-cit . <https://www.legifrance.gouv.fr>
33- Art 83 loi n0 46-2294 du 19 october 1946 op-cit <https://www.legifrance.gouv.fr>
34- Art 66 loi n0 84- 16 du 11 janiever 1984. op – cit. <https://www.legifrance.gouv.fr>
35- Decret 084 – 961 du 25 october 1984. <https://www.legifrance.gouv.fr>
- ٣٦- محمد ابراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة للنشر، القاهرة، ٢٠١٠، ص٣٩٤.